

住房属性困境、产权残缺与住房制度改革

——基于中国住房政策演变和调整讨论

吕 萍 邱 骏 丁富军 于璐源*

【摘 要】本文以住房基本属性为切入点,对我国不同时期住房制度调整中的住房属性变动及影响进行研究,分析了住房属性不平衡导致的住房发展长期存在的难题,并基于产权经济学理论提出我国住房制度存在的问题及改革的方向和路径。本文构建了新时代住房制度调整的实现路径,即以住房产权为核心,准确把握住房的“双重属性”,以居民居住有保障、住房投机有控制、城乡居民住房权益获得感有提升为目标,以人口流动和土地配置为抓手。研究认为,以住房产权为核心的住房政策调整,住房属性特征要得到重视,且要因时因地制宜,合理动态调整,以实现稳定住房市场和预期的调控目标。

【关键词】住房基本属性;住房制度改革;住房产权;政策实施

一、引言

住房制度实质上是关于住房属性的规定,而关于住房“双重属性”的界定,实质上也是对于公平和效率的把握。住房属性依据利益相关者的不同,可以有不同的解释。从政府的角度来看,可以区分为住房的经济属性和社会属性。住房的经济属性是指住房的开发建设对经济会产生直接和间接的贡献,而住房的社会属性则是指住房的社会功能、民生作用。从住房消费者的角度来看,可以区分为住房的投资属性和居住属性。住房的投资属性是指由于住房具有增值和保值功能,使购买住房成为一种投资行为。而住房的居住属性则是指住房最基本的居住和使用功能。不论哪种属性都是住房本身所具备的,也都发挥着重要且不同的作用。然而,对不同属性的关注和重视,却会产生不同的效果和影响。当政府更加

重视住房的经济属性,就会强调住房产业的作用和住房投资的贡献。同理,当住房消费者更加关注住房的投资属性时,就会将更多的资金用于消费住房,以获得经营收入或投资收入。

在关于住房属性与住房制度改革的研究中,一部分学者从住房市场深入研究,且大部分学者认同在中国目前的住房市场中,投资属性要远远大于居住属性^[1-4]。王振坡等^[5]研究认为,房价高企、租房乱象丛生以及居民“重买轻租”的观念明显背离了住房基本属性和调控要求。纪楠楠^[6]研究认为,在市场经济体制下,投资属性必然挤压居住属性,引发社会问题。王振坡等^[7]基于住房“消费-投资”双重属性,利用2017年天津市调查问卷进行实证研究,发现家庭住房投资需求远大于消费需求。而对于仅拥有一套房的家庭而言,家庭住房消费决策是消费需求和投资需求共同作用的结果^[8]。廖海勇、陈璋^[2]通过实证研究发现,对于房地产处于上升阶段的省

* 吕萍:中国人民大学公共管理学院教授,lvpingruc@126.com。邱骏:中国人民大学公共管理学院硕士研究生,rachel_qiuu@163.com。丁富军:中国人民大学公共管理学院博士研究生,dingfj@mail.cin.gov.cn。于璐源:中国人民大学公共管理学院硕士研究生,spap_yuluyuan@foxmail.com。基金项目:研究阐释党的十九大精神国家社会科学基金专项课题“新时代我国城乡住房制度变革与创新”(编号:18VSJ097);国家自然科学基金项目“城镇化演进中的城乡住房融合研究:机理剖析、分析框架与现实路径”(编号:71673285)。

市,居住属性占据主导地位;而对于房地产已经发展到成熟阶段的省市,由于形成了房价上涨的预期,房地产居住属性让位于投资属性。林永民、吕萍^[1]分析认为,住房的投资属性过热是导致近年来我国住房市场价格快速上涨的主要原因。

还有一部分学者分析了我国多年来的住房政策^[9-11],杨超^[12]反思我国城镇住房制度变迁,认为我国住房制度安排对住房属性认知不完整,导致住房矛盾无法得到妥善解决。李哲等^[13]认为我国多年的住房政策片面地强调住房商品化、市场化属性,住房投资属性过于强化导致房价上涨且超出普通居民收入的承受范围、房地产投资过热等现象,从而加剧住房不公平。崔光灿^[14]指出住房政策目标从促进住房安全、公平的社会属性开始,转为兼有促进经济增长的经济属性,并在较长一段时间内过于强化经济属性,住房政策目标在两种属性间摆动,造成了住房市场波动。

基于此,学者提出促进我国住房市场平稳发展的制度构建路径。一些学者认为抑制投资需求,加强住房保障是关键,周密、刘秉镰^[3]认为当前住房市场最大的制约是“投资偏好陷阱”,并不断推动消费需求转向投资需求。只有还原住房市场为消费需求服务的初衷,恢复其高风险高收益特性,重点抑制投资需求,才能保障市场的平稳可持续发展。邓大伟等^[15]认为,缓解市场提供住房所产生的负向影响,有赖于保障性住房的有效提供,并提出应当采取强制性指标配建模式建设保障性住房。李哲等^[13]从产权的属性切入,分析认为在传统产权式住房保障缺位和租赁式住房保障忽视住房所有权对财富积累的情形下,共有产权住房的建设对于满足住房自有需求具有重要作用,可在申购门槛、产权比例等方面进一步改进制度设计。也有一些学者认为应当根据不同地区制定差异化的住房政策,王小广^[5]认为应以市场化为基础,政府提供最基本的住房保障,只鼓励一户一套住房的住房制度,并相应地建立政府宏观调节与市场基础性作用相结合的房地产宏观调控政策体系,一、二线城市必须重点抑制投机性需求,三、四线城市去库存可与新型城镇化有效结合。杨赞等^[16]研究认为,住房

消费和投资难以分割,通常居民住房消费的数量等于居民住房投资的数量,共同影响非住房消费,制约中国经济进一步发展。破解路径就是要调整住房使用成本与机会成本的关系,同时针对不同区域住房市场的不同情况,制定差异化的住房政策,增加住房有效供给,促进居民消费。

综上所述,目前学界基于住房基本属性对我国住房制度改革的研究得出的结论基本一致:侧重投资属性而忽视其他属性的发展。当务之急是要坚持抑制住房投资需求,重新明确房地产的发展定位^[4],有效落实“房子是用来住的,不是用来炒的”基本定位。但对于如何抑制住房过度的投资投机需求,学界目前尚存在争论。本文认为,抑制住房投资需求、回归住房居住属性以及有效平衡住房的“双重属性”是我国住房制度改革的基本要义。首先,通过对住房政策的回溯性分析,在对住房属性进行系统性认识和分析的基础上论证我国住房制度改革的困境和目标;其次,以住房制度的核心问题——产权为切入点,应用产权残缺和剩余控制权讨论我国住房产权的构成和特点,并通过住房产权的设定,因城施策平衡和落实住房的“双重属性”;最后,基于住房产权状况,探索改革住房制度的路径。研究认为,住房“双重属性”的平衡、调整和落实,是实现我国未来住房市场健康发展,早日实现住有所居的制度保障。

二、改革开放以来住房政策调整中住房属性的变动和影响

住房制度变革是为了适应社会主要矛盾变化的要求,社会主要矛盾的变化也受住房制度改革中住房发展的影响,两者之间呈螺旋式上升变化。不同时期不同住房政策存在不同的导向,或偏向于经济属性,或偏向于社会属性。总是有意或是无意地引导市场和消费者或偏于投资属性,或偏于居住属性,对我国住房制度改革产生不同的影响。

改革开放以来,我国住房政策经历了几个阶段的变迁,政策导向在住房的社会属性与经济属性之间摆动,从而对住房市场造成影响,同时,不同时期房地产市场的发展与经济增长状况也会影响政策的调整,如下页图1所示,

从改革开放到 20 世纪 90 年代住房政策偏向住房的社会属性,这一时期房地产市场稳步发展;20 世纪 90 年代到党的十八届三中全会住房政策开始偏向住房的经济属性,这一时期房地产市场迅速发展,房价不断上涨,为遏制房价过

快上涨,2010 年后政策开始抑制经济属性而偏向住房的社会属性;党的十八届三中全会以来住房政策在经济属性和社会属性之间寻求平衡,由于住房经济属性凸显,近两年更加注重强调住房的社会属性。

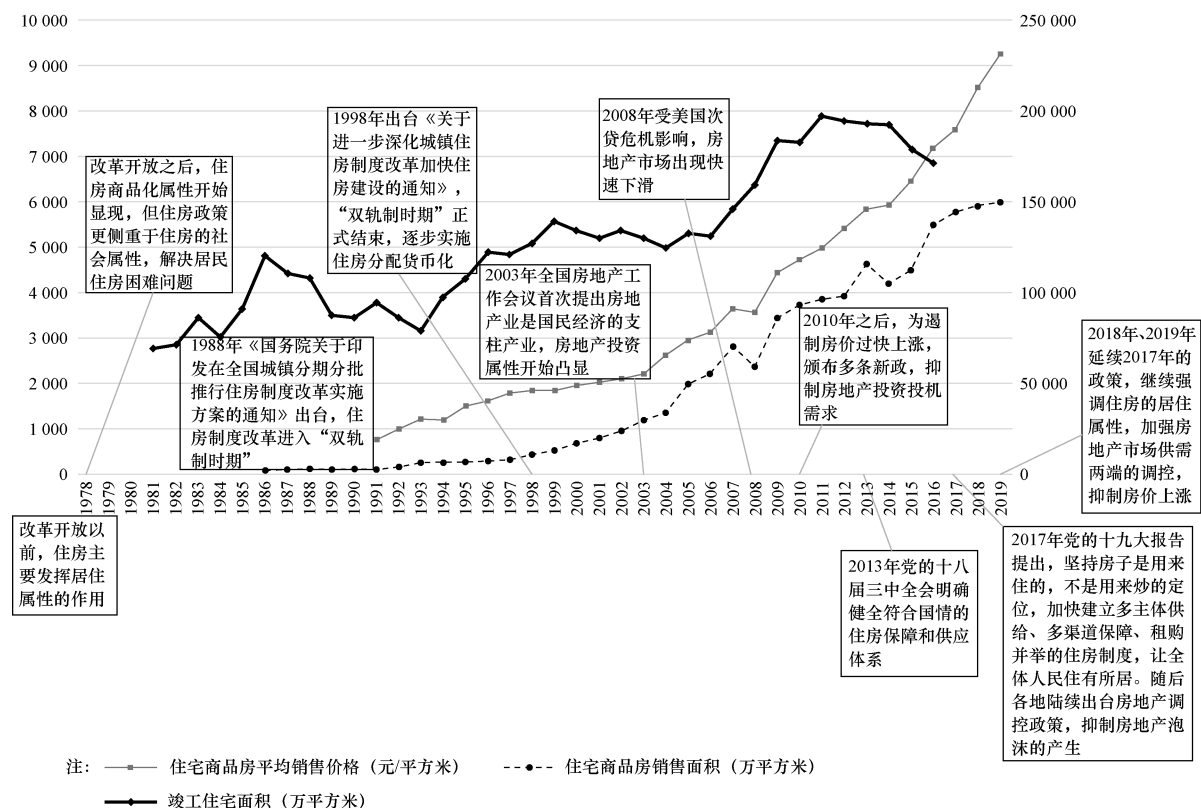


图 1 我国住房政策的变动与调整

资料来源:国家统计局《中国统计年鉴》历年。

(一) 改革开放到 20 世纪 90 年代住房制度改革

改革开放之后,人们对于住房属性的认识逐渐发生转变,住房也是商品的观念逐渐被人们所接受。从政府政策角度来看,这一时期我国住房制度改革进程中的各项政策侧重住房政策的社会属性,建立住房保障体系以解决居民住房困难,提高居民居住条件(见下页表 1)。而从消费者的角度来看,此阶段大多数家庭通过购买房改私房、经济适用住房等满足自身居住需求,住房严重短缺的问题得到有效解决,居民家庭更为注重住房的居住属性。

从住房市场角度来看,这一时期我国房地产业稳步发展,房地产业增加值占 GDP 的比重从 1986 年的 2.17% 增长到 1999 年的 4.07%。居民住房条件也有较大改善,全国城市人均住宅建筑面积由 1978 年的 6.7 平方米增长到了 1999 年的 19.4 平方米,20 年内增长了近两倍。从供需来看,1986—1999 年住宅商品房销售面积稳定增长,由 1 834.95 万平方米增长到 12 997.87 万平方米,同时,住房供给也不断扩大,住房短缺问题得到解决,而住宅平均销售价格从 1991 年的 756 元/平方米增长到了 1999 年的 1 857 元/平方米,增长速度较快。

表 1 改革开放到 20 世纪 90 年代住房政策规定和导向

发布时间	政策	主要内容
1980. 06	《全国基本建设工作会议汇报提纲》	正式提出实行住房商品化政策，私人建房、私人买房的行为被放开，居住需求进一步得到满足
1988. 02	《国务院关于印发在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知》	住房制度改革进入整体方案设计和全面试点阶段的“双轨制时期”
1993. 11	《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》	强调要培育房地产市场体系，促进住房商品化和住房建设的发展
1994. 07	《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》	指出住房制度改革的目标是实现住房商品化、社会化，满足城镇居民不断增长的住房需求，并首次提出建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系
1998. 07	《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》	“双轨制时期”正式结束，逐步实行住房分配货币化，要求建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系

（二）20 世纪 90 年代到党的十八届三中全会住房制度改革

改革开放以来，社会面临着人民日益增长的物质文化需求同落后的社会生产之间的矛盾。从住房问题来看，政策开始注重住房的经济属性和投资属性，在解决居民居住问题的同时，关注和强调住房在居民生活中的投资作用，以及住房在经济发展中的重要作用，且政策导向始终在住房的两个属性之间摆动，可以分为以下几个时期：

1. 房地产业作为国民经济的支柱产业，住房投资属性受到注重

自 2003 年房地产工作会议首次提出房地产业对国民经济的支柱产业作用以后，住房的经济属性和投资属性日益凸显，房价过快上涨，此后国家开始出台调控政策，以期在住房的居住属性和投资属性之间找到一个平衡点，但是调控的难度很大。

这一时期我国住房市场快速发展，房地产业增加值占 GDP 的比重从 2000 年的 4.14% 增长到 2007 年的 5.11%。受相关政策的影响，居民住房条件也有较大改善，2000—2007 年间，全国城市人均住宅建筑面积由 20.3 平方米增长到了 27.1 平方米。从供需来看，住宅商品房销售面积由 2000 年的 16 570.28 万平方米增长到 2007 年的 70 135.88 万平方米，住房需求大量增长，但住房供给的扩大使住房短缺问题得到了有效解

决，住宅平均销售价格从 2000 年的 1 948 元/平方米增长到了 2007 年的 3 645 元/平方米，房价上涨较快。

2. 强调住房的经济属性忽视社会属性，对市场和消费者影响较大

2008 年受美国次贷危机影响，我国住房市场在第三季度开始出现快速下滑，为避免世界经济危机影响国内经济快速发展，有关部门放松对住房市场的调控，鼓励普通商品住房消费，减免住房转让营业税，希望借由房地产业拉动我国经济，实现经济的快速恢复。2009 年房地产市场有快速回升的趋势，从国家统计局数据来看，房地产业增加值占 GDP 比重的同比增长率由 2008 年的一 9.73% 骤然上升至 2009 年的 17.79%，全国房地产市场再度变得火热，政策引导作用明显。

这一时期，房地产市场经历了一定的震荡，受经济危机的影响，2008 年住宅商品房销售面积相较于 2007 年有所下降，但 2009 年又迅速回升，从住房供给来看，2008—2009 年住房供给仍在扩大，2008 年竣工住宅面积为 159 404.62 万平方米，2009 年住宅竣工面积为 184 209.52 万平方米，可见住房供给持续增长，受到经济危机的影响不大。由于受到住房需求降低的影响，2008 年住房价格有所回落，由 2007 年的 3 645 元/平方米降到 2008 年的 3 576 元/平方米，但在

2009 年迅速回升，达到 4 459 元/平方米。

2009 年房地产市场迅速回暖之后，尽管住房调控政策不断升级，但房地产业增长速度依旧很快，房地产业增加值占 GDP 比重从 2009 年的 5.44% 增长到 2012 年的 5.8%。从住房供需来看，房地产销售面积从 2010 年的 93376.6 万平方米增长到 2012 年的 98 467.51 万平方米，住房供给也稳步增长，房价增长趋势明显，从 2009 年的 4 459 元/平方米增长到 2012 年的 5 430 元/平方米。这一阶段住房政策规定与导向如表 2 所示。

3. 国家政策诱使住房由经济属性逐渐转为社会属性，住房投资受到抑制

为了遏制住宅价格上涨，2009 年末国家再次出台一系列政策，对房地产市场进行逐步升级调控，房地产业不再被描述为支柱产业，各项政策都明确提出遏制房价过快上涨，抑制投机投资性购房需求，这诱使住房由经济属性逐渐转为社会属性，住房保障政策也同时得到调整，住房经济属性和住房投资属性受到一定程度抑制。

表 2 20 世纪 90 年代到党的十八届三中全会住房政策规定和导向

发布时间	政策	主要内容
2003. 08	《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》	提出房地产业已经成为国民经济的支柱产业，明确提出要保持房地产业的持续健康发展
2005. 05	《国务院办公厅转发建设部等部门关于做好稳定住房价格工作意见的通知》	提到房地产业是国民经济支柱产业，同时强调控制房地产价格上涨幅度过快，控制投资性购房，促进住房价格的基本稳定和房地产业的健康发展
2006. 05	《关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》	认为房地产业是我国新的发展阶段的一个重要支柱产业，提出“90/70”政策，要把调整住房供应结构、控制住房价格过快上涨纳入经济社会发展工作的目标
2007. 08	《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》	提出住房问题是重要的民生问题，始终把改善群众居住条件作为城市住房制度改革和房地产业发展的根本目的，首次明确提出把解决低收入家庭住房困难工作纳入政府公共服务职能
2008. 12	《国务院办公厅关于促进房地产市场健康发展的若干意见》	鼓励普通商品住房消费，减免住房转让营业税，希望借由房地产业拉动我国经济，实现经济的快速恢复
2010. 01	《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》	加大中低价位中小户型住房建设，并实施差别化住房贷款政策和税收政策，明确二套房贷首付不能低于 40%
2010. 04	《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》	限制异地购房，二套房贷款首付比例不能低于 50%，贷款利率不得低于基准利率 1.1 倍，部分地区可暂停发放三套及以上住房贷款
2010. 04	《关于加强经济适用住房管理有关问题的通知》	提出实行经济适用住房地区管理差别化政策
2010. 09	《关于完善差别化住房信贷政策的通知》	规定暂停发放第三套及以上住房贷款
2011. 01	《国务院办公厅关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》	明确二套房首付不能低于 60%，贷款利率不低于基准利率 1.1 倍

(三) 党的十八届三中全会以来住房制度改革

1. 国家政策寻求住房经济属性与社会属性二者平衡，住房投资受到刺激

2012 年党的十八大明确，要建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，加强保障性住房建设和管理，满足困难家庭基本需求。2013 年党的十八届三中全会明确健全符合国情的住房保障和供应体系。这一时期的政策取向是寻求住房的经济属性与社会属性平衡，但 2014 年二套房认定标准由“认房又认贷”改为“认贷不认房”，

这一改动释放出人们的投资需求，而首付比例的降低进一步刺激了居民家庭利用信贷杠杆进行住房投资与投机。

2013 年由于增加了普通商品住房的用地供应与建设量，房地产业增加值占 GDP 比重的同比增长率猛增至 4.55%，住房经济属性作用明显，2014—2015 年呈现波动变化，国家政策寻求住房经济属性与社会属性二者平衡。从住房供给来看，2013 年后住房建设面积有所下降，2016 年开始缓慢提升。从住房需求来看，2014 年住宅销售面积有小幅下降，之后逐渐上升。从住房价格来看，这一时期房价仍处于不断上涨趋势，且增长速度逐渐加快。

2. 坚持房子不是用来炒的，回归住房的社会属性

改革开放 40 年，社会面临着人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。从住房问题来看，政策开始回归重视住房的居住属性和社会属性，更加关注住房发展不平衡和不充分的问题，同时，住房双重属性的平衡问

题也不可忽略。2017 年以北京“3·17”新政为始，各地房地产调控政策密集出台，政策利率六年内首次上调，再度抑制房地产泡沫。2017 年末闭幕的中央经济工作会议中进一步提出要发展住房租赁市场特别是长期租赁，支持专业化、机构化住房租赁企业发展；完善促进房地产市场平稳健康发展的长效机制，保持房地产市场调控政策的连续性和稳定性。2018 年、2019 年继续重申坚持房住不炒，不将房地产作为短期刺激经济的手段，中央高度关注房地产金融风险防范，各地因城施策，促进房地产市场平稳发展。2019 年党的十九届四中全会提出加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。

在经历了上一阶段的波动后，2017 年以来，房地产市场继续稳步发展，住宅商品房销售面积由 2017 年的 144 788.77 万平方米增长到 2019 年的 150 144.33 万平方米。从住房价格来看，房价也呈现稳步增长趋势，由 2017 年的 7 614 元/平方米增长到 2019 年的 9 287.06 元/平方米。这一阶段住房政策规定和导向如表 3 所示。

表 3 党的十八届三中全会到改革开放 40 年住房政策规定和导向

发布时间	政策	主要内容
2013. 02	《国务院办公厅关于继续做好房地产市场调控工作的通知》	要求增加普通商品住房及用地供应，加快保障性安居工程规划建设
2014. 09	《关于进一步做好住房金融服务工作的通知》	二套房认定标准由“认房又认贷”改为“认贷不认房”，继续支持房地产开发企业的合理融资需求；11 月，下调金融机构人民币贷款和存款基准利率
2015. 03	《关于个人住房贷款政策有关问题的通知》	二套房首付比例调整为 40%，住房公积金贷款购房首付比例则低至 20%
2016. 02	《关于调整个人住房贷款政策有关问题的通知》	商业贷款的购房首付比例也降低至 25%
2017. 10	党的十九大报告	坚持房子是用来住的，不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居
2018. 01	《关于沈阳等 11 个城市利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案意见的函》	同意沈阳、南京、杭州、合肥、厦门、郑州、武汉、广州、佛山、肇庆、成都 11 个城市利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案
2018. 05	《住房城乡建设部关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》	进一步重申了住房的居住属性，强调调控政策的延续性和稳定性
2019. 11	《中国金融稳定报告（2019）》	继续严格遵循“房子是用来住的，不是用来炒的”政策定位，完善“因城施策”差别化住房信贷政策，抑制投机性购房

（四）住房属性政策摆动导致住房发展长期存在的难题

应该看到，尽管不同时期住房制度的改革对各个住房属性略有侧重，但总体上来说，住房制度的改革使得我国住房制度建设更加完善，住房市场发展更为稳健，住房总体数量有了很大提高，人均住房居住面积得到巨大提升，生活居住环境有了较大改善。但是，多年以来，政策的不断摆动，使得一些住房问题始终难以得到有效和彻底解决，且更多的“头疼医头”的政策调整，不但问题没有解决，还变得更为复杂。住房发展不充分不平衡带来的住房矛盾仍然较为突出，住房发展仍然面临许多问题，主要包括如下几方面：

（1）住房价格上涨过快，引发住房投资属性的重视。房价上涨过快出现了一系列社会经济问题：第一，人口流入量大的城市和地区房价上涨幅度远远超过居民平均收入水平上涨幅度，一房难求引发住房需求矛盾；第二，房价快速上涨导致资产泡沫产生，金融风险增加；第三，房价快速上涨引发住房投资投机需求增加，大量社会资本进入房地产业，对实体经济投资产生挤出效应，不利于经济发展。

（2）住房租赁市场不健全，削弱住房社会属性的作用。第一，住房租赁市场不健全导致租赁住房供给短缺，难以满足多样化的住房需求。住房需求是多元化的，家庭特征、年龄结构、工作岗位性质和社会稳定状态等都会影响住房需求，过于注重产权式住房供给模式远远满足不了各类群体的住房需求。第二，流动人口租赁住房需求难以有效满足。在城乡融合、地区协同发展的背景下，流动人口数量急剧增加，住房租赁市场不健全导致这部分群体的住房需求得不到满足。

（3）住房资源占有不公平，限制住房居住属性的实现。收入门槛导致住房资源占有不均，住房资源占有不均房价持续上涨和“炒房”中又加大了收入分化。住房价值量大，住房需求的满足需要一定的收入门槛，而住房价格“只涨不跌”的神话，导致有条件有能力跨越收入门槛的群体可以通过投资投机获得高额收益，这进一步加大了住房资源分配的分化，有房群体和无房群体在收入和住房资源占有上越来越不公平。同

时，有房群体的增加更加深了房价上涨的预期，如此循环反复，不公平愈演愈烈。

三、基于住房基本属性设计住房制度改革方案

（一）产权残缺视角下的住房属性及其理论意义

1. 产权界定与产权残缺

产权的界定和运行受制于制度，不同的制度安排决定了不同的产权安排，而制度是不完备的，因此不完备的制度往往导致产权残缺。德姆塞茨关于产权残缺的思想认为，国家有一种特殊的权利，它可以对私人所有权的权利束施加限制，使得产权残缺。他认为产权残缺是“因为一些代理者获得了允许其他人改变所有制安排的权利，对废除部分私有权利束的控制已被安排给了国家，或已由国家来承担”^[17]，也可以理解为完整的产权权利束中一部分权利的删除^[18]。所以，当国家对私有产权加以限制时，就会引起私有产权的残缺，造成产权的削弱^[19]，产权残缺程度越大，产权的完整程度就越小^[20]。由此可以看出，德姆塞茨的产权残缺思想是认为在产权的法律初始界定时，由于对所有权的管制而造成产权的残缺，而无论是产权权能还是产权结构的残缺都会影响产权运行过程中产权主体对资源价值的预期、采取行为的改变和资源竞争的结果。

从产权完整性的角度分析，产权残缺是指在经济当事人现有的产权权利束中缺少某一项或某几项权利。因此，可以将产权完整定义为产权所有者能够得到所有权全部收益的状态，产权完整度定义为衡量产权完整程度的指标，用产权实际带来的收益与应该带来的收益之比表示，可以衡量产权残缺导致的利益受损情况。产权的完整度取决于各项权能能否得到执行，主要是支配权的行使。

从产权完全性的角度分析，产权残缺是指经济当事人拥有的产权权利没有得到充分的界定、实施和保护。巴泽尔从财产属性的微观角度分析产权，既然财产权利是多种属性的，那么有些属性可能是在当下的经济、技术条件下我们还无法

认识的,或是随着科学技术的进步,产权属性会不断增加,可以说我们对于产权所有属性的认识不可能是完全的^[21]。同时,对于每种属性的认识和测度是需要成本的,某些属性想要清晰地界定出排他性、专用性产权,其成本之高是无法实现的。所以巴泽尔认为,产权是不能被完全界定的,必然有一部分属性被留在了公共域,成为公共财产,产权也成为不完全产权。

如图2所示,纵轴表示产权的边际收益MR和边际成本MC,横轴表示产权R。当产权完整时, MR_1 表示完整产权的边际收益曲线,当产权的界定和运行成本为零时(这只能是一种理想的状态),边际成本曲线就不存在了,当边际收益 $MR_1=0$ 时,完整产权 R_0 的收益达到最大值,这时产权既是完整的也是完全的;当产权的界定和运行成本为正时,边际收益 MR_1 和边际成本共同决定产权的边界,这时达到均衡点 E_1 ,此时,产权为 R_1 ,尽管产权是完整的,但从完全性的角度看,出现了产权残缺(R_0-R_1)。而如果产权的初始界定不完整,边际收益曲线将移动到 MR_2 ,这时,即使产权的界定和运行成本为零,收益达到最大值,产权 R'_0 也比完整产权 R_0 的收益小,也存在产权残缺;当成本为正时,均衡点为 E_2 ,此时产权 R_2 ,与 R_0 相比,在完整性和完全性上都存在产权残缺。

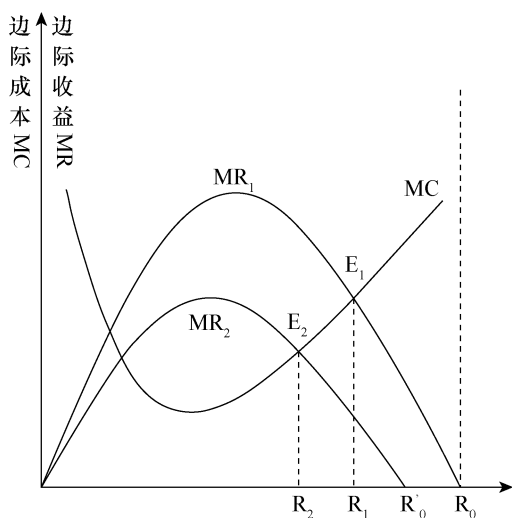


图2 产权残缺分析图

当产权出现残缺时,并不意味着残缺的部分

会凭空消失,这一部分依然能够产生收益,那么对于谁能够掌握这部分收益,以及谁对残缺的部分享有支配的权利,就涉及剩余控制权的配置问题。伯利和米恩斯认为控制权既有别于所有权,又有别于经营权,是一个如同政治领域中的主权一般难以捉摸的概念,其形态包括通过近乎全部所有权实施的控制、多数所有权控制、不具备多数所有权但通过合法手段而实施的控制、少数所有权控制、经营者控制等。剩余控制权是指可以按照任何不与先前的合约、惯例或法律相违背的方式决定资产所有用法的权利^[22]。

Hart和Moore进一步将控制权分为特定控制权与剩余控制权,前者是指在契约中已经做了明确规定的契约方对资产的权利,后者是指决定资产除最初契约所限定的特殊用途以外如何被使用的权利^[23]。不同的剩余控制权安排,会产生不同的激励作用。因此,在不同的产权配置形式中,由于所有权控制形态的不同,会产生不同的剩余控制权安排。由于现实世界中制度不可能是完备的,这意味着初始的制度安排存在着缺口。当初始的制度安排存在缺口时,一个或多个当事人都会拥有剩余控制权,他或他们能够采取在制度中没有详细规定的行动。这样,当发生制度未明确规定的事件时,谁拥有如何处置资产的权利即剩余控制权就变得非常重要。

2. 我国住房产权残缺与住房属性

住房属性是住房产权界定的具体体现,住房产权的界定和运行影响着住房属性的实现和表现,而根据前文的分析,制度安排的不完备性导致产权残缺的必然性,而住房产权中剩余控制权的界定和大小将影响住房属性的具体表现。具体而言,住房产权的完整性和完全性越高,落在公共域的住房剩余权就越少,剩余收益也就越低,即产权所有者可以获得的住房收益越接近完整产权的收益,因此,其对于住房价值的预期越高,这对于住房投资行为的激励作用越强,促进住房投资属性的凸显;而当住房产权的完整性和完全性越低,产权残缺越大,其他主体可以通过对剩余控制权的索取而获取部分收益,因此产权所有者可以获得的住房收益损失也就越大,这对于住房投资的激励作用就越小,住房投资属性减弱,

而更多地表现为居住属性。因此,住房产权的界定,即住房产权的完整性和完全性的高低,将影响住房的收益大小,进而影响住房投资,最终表现为住房两种属性的强弱。

尽管产权的完整和完全界定是不可能的,但在现实生活中,某些权力可能显得比其他权力更为重要,因此,我们仍可以讨论,在非完整产权的条件下,这些权力的大小,及其可能给市场带来的影响。排他性和可让渡性就是其中的两种,它们可能在与残缺问题的关联中得到明确的讨论^[17]。排他性和可让渡性是两种重要的住房权利属性,排他性是指决定谁在一个特定的方式下使用住房(稀缺资源)的权利,可让渡性是指将住房使用权利再安排给其他人的权利。从住房排他性和可让渡性两种属性来看,我国的住房产权结构可以概括为以下三种:由具有排他性的“可让渡建设用地使用权+房屋所有权”组成的商品房复合产权构成,由具有排他性的“部分可让渡建设用地使用权+部分房屋所有权”组成的限制购买完全住房的共有产权房复合产权构成,以及由具有排他性的“不可让渡建设用地使用权+房屋使用权”组成的没有产权的公共租赁住房复合产权构成。由此可见,所有的产权形式均具有排他性,但是可让渡性存在差异,也可以理解为完整的产权权利束中一部分权利(可让渡性)的删除。

当国家对私有产权加以限制时,就会引起私有产权的残缺,造成产权的削弱^[19],产权残缺程度越大,产权的完整程度就越小。从某种意义上讲,国家对住房所有权的限制或者管制,一方面,可以通过控制所有权产权影响所有权主体对资源价值的预期,如共有产权住房;另一方面,可以通过对所有权的控制实现对剩余控制权的索取,从而实现对市场的影响和干预,具体到住房市场,则会导致住房两种属性的强弱变化。住房制度作为调整住房产权的规则,是影响住房发展的根本因素,因此住房发展面临的矛盾也都是住房制度的深层次问题。就我国住房发展而言,住房制度的最大问题在于:第一,大多数时期,更多地重所有权,而轻使用权。具体表现为住房所有权和使用权权能差异巨大,住房所有权往往与

落户绑定,进而与学区、医疗等公共服务挂钩,住房使用权在市场上表现为租赁住房,租赁住房往往难以与产权住房平等享受教育、医疗等公共服务。住房权能的极度不对等导致租赁住房稳定性较差,倒逼人们形成住房所有权偏好。第二,重城市住房产权,而轻农村住房产权。具体表现为目前城乡二元的住房制度和住房市场下,农村住房产权界定相对模糊,农村住房市场相对混乱。

住房制度的问题将直接影响住房属性的平衡和调整。由于住房制度重所有权、轻使用权,导致住房市场形成对所有权的偏好,也导致住房所有者对住房价值有较高的预期,从而产生住房投资效应,并形成市场中“住房投资”甚至“投机”的非良性循环,尤其是在住房供求矛盾突出的地区,住房投资属性更加凸显。而由于住房制度重城市住房产权、轻农村住房产权,导致城乡住房市场存在结构性供求矛盾,在城乡人口流动而土地要素流动受阻的状况下,城市住房市场难以满足日益增长的居住需求,不利于居住属性的强化。

综上,重所有权而轻使用权、重城市住房产权而轻农村住房产权的住房制度已经成为制约住房问题解决的重要原因,同时,忽视住房产权的政策调整也难以从根本上解决多年存在的问题。

(二) 兼顾住房属性的住房制度改革方案设计

1. 设计目标

1994年住房制度改革以来,历时近30年,房地产业取得快速发展,房地产业对社会经济也产生了深远的影响。随着社会经济发展方式的转型,我国社会主要矛盾已经发生转变,经济发展从注重速度到注重质量,人民美好生活需要从追求物质到追求民主、法制、公平、正义、安全、环境等各个方面,当前的发展不能忽视住房的经济属性和投资属性,但更应该关注和强调住房的社会属性和居住属性。

“坚持房子是用来住的,不是用来炒的”,住房发展的总体目标是实现“住有所居”,实现途径是“建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”,政策无疑更加关注住房的居住属性而非投资属性,其根本亦是关于住房“双重属

性”的规定和把握。因此，住房制度也应进行相应调整，由侧重住房经济属性转变为注重住房社会属性。解决住房发展的不平衡不充分问题既是新时代住房发展的需要，也已经成为新时代社会主义建设的重要内容。

2. 实现路径

构建以住房产权为核心的住房制度改革方案，通过公有产权比例的调整，影响市场供求和预期，同时通过使用权的界定等，实现租购同权，进而实现住房属性的调整与平衡（见图3）。具体实现路径为，通过平衡和调整住房双重属性，以人口流动、土地配置为抓手，从而实现居民居住有保障、住房投机有控制、城乡居民住房权益获得感有提升的住房制度改革目标。

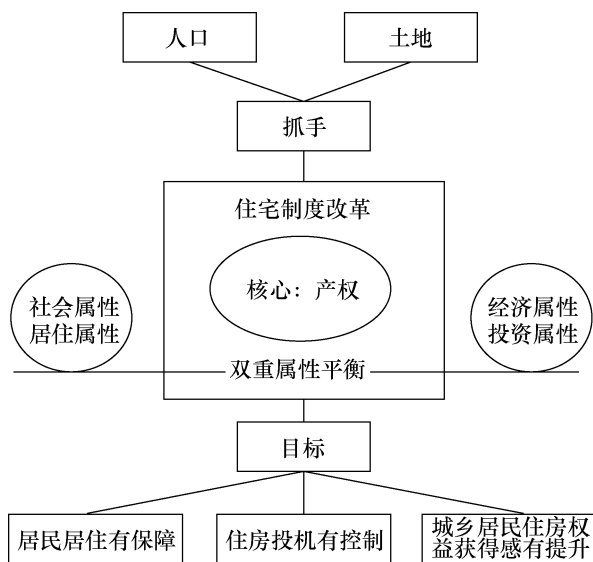


图3 住房制度改革和构建思路示意图

（1）以住房产权为核心，平衡和调整住房双重属性。第一，通过住房公有产权比例的设定，即实现对剩余控制权的索取，平衡住房的两个属性，达到对市场预期的调整和影响。基于产权经济学理论分析，住房产权界定直接影响住房属性的平衡和调整，因此，新时代我国住房制度改革应以住房产权为核心，对住房产权进行重新审视和界定。住房产权设定是平衡住房双重属性的基准，从住房投资的角度来看，只有产权式住房具有可让渡性，因而具有投资属性，从住房产权的

有无以及产权份额多少进行设定，可以达到影响和控制住房投资的目的。从住房预期收益的角度看，住房的预期收益取决于产权式住房的交易价格，因此从住房产权的有无和产权份额多少设定，可以达到影响住房预期收益的目的。所以，住房产权的设定可以通过影响住房投资和住房预期收益从而调整住房的双重属性。

住房的产权设定，既要保护私人权利，又要限制私人权利，要在公平和效率上谋求最佳结合点，并与住房属性的政策导向相符合。现实中可以针对不同的地区，即住房供需矛盾的不同，设计不同的住房产权配比。住房供需矛盾大的地区（图4中A区），政府对住房产权的控制比重可以适当增加，住房产权完整程度变小，强调住房的居住属性和社会属性，严格控制投资属性和经济属性，在实际中表现为增加公共租赁住房、租赁住房 and 共有产权住房的比重。在住房供需矛盾小的地区（图4中B区），政府对住房产权的控制比重可以适当降低，住房产权的完整程度变大，强调兼顾住房的双重属性，在实际中表现为增加共有产权住房和普通商品住房比重。

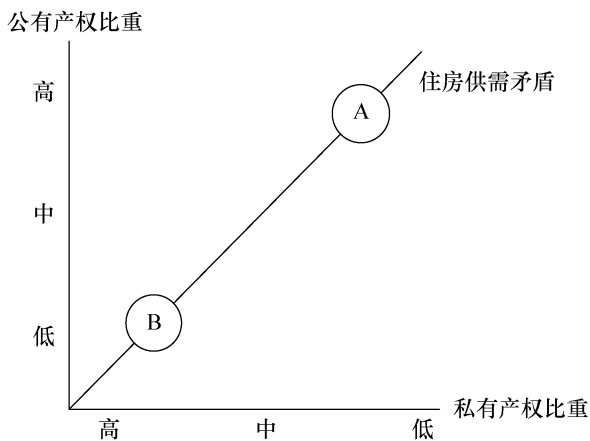


图4 不同住房供需矛盾地区的住房产权配比方案

第二，通过对住房使用权的细分和细化，明确使用权的权能。可以按照住房使用权（租赁权）的持有时间长短、住房使用权的来源等，明确其享有的教育、医疗和就业等附加权利，真正实现租购同权，也达到住房属性的调整 and 平衡。

(2) 以人口流动、土地配置为住房制度调整的抓手。人口和土地是住房制度改革的两个核心抓手,以产业为“牛鼻子”,引导人口和土地等要素在城乡和地区间配置,进而构建相适应的新时代城乡住房制度。人口和土地是城镇化发展中的要素,到2019年我国城镇化率已经达到60.6%,这意味着经过几十年的城镇化发展,已经使我国人口结构由不合理向合理又推进了一步。随着人口城镇化率逐渐提升,越来越多人口向较为发达的一线城市集中,而一线城市住宅用地供给无法满足人口快速增长的需求,导致人地要素分离,产生地区失衡的状况。因此,住房制度改革要把握人口流动规律,调整土地和住房配置方向与机制,促进人口在地区之间和城乡之间的合理流动,实现提升城镇化质量的最终目标。

一方面,对于住房投资属性过强的地区,要积极疏解过剩的居住和投资需求,可以通过产业转移,引导人口向周边供需矛盾小的地区流动,供需矛盾小的地区应当加大人才住房政策的力度,提升本地的人才吸引力和城市竞争力;另一方面,对于城乡人地结构性矛盾较大的地区,可以通过推动农村土地制度改革,推进实施集体建设用地建设租赁住房,促进城乡土地要素流动,进而缓解城市住房压力,并提高农村土地资源配置效率。

(3) 以居民居住有保障、住房投机有控制、城乡居民住房权益获得感有提升为住房制度调整的目标。住房首先具有重要的社会属性,住房制度改革应以实现居民居住有保障为首要目标,即改革中应当更加关注住房的居住属性而非投资属性。除了多主体供给、多渠道保障、租购并举等住房制度改革措施外,还应当针对不同群体提供有偿或无偿的方式获得相应住房产权结构的住房,对高收入群体提供更高比例的私人产权住房,对低收入群体提供更高比例的国有产权住房,从而满足不同群体对于住房的需求,实现对不同群体的住房保障。

除了居住属性外,住房还具有投资属性,投资属性对经济发展具有重要的作用,因此不容忽视,但对于市场上的住房投机行为,应当加以控

制。对于住房投机有控制的目标的实现,应当通过对住房产权中公有产权的比例调整,一方面降低购房者对住房的预期收益,另一方面限制购房者对剩余控制权的索取,从而限制其通过住房获得收益的权利,实现对市场的干预,控制住房市场恶性炒房现象。

城乡居民住房权益获得感有提升,既是住房制度改革的核心,也是住房发展的终极目标。而这一目标的实现,又与其余两个目标的实现密切相关,具有相互依存和相互作用的关系,其要点在于实现住房社会属性与经济属性的平衡,从住房的社会属性来看,要保障不同群体住有所居,从住房的经济属性来看,要保障合理的投资需求,但也要有效抑制住房投机现象。

四、主要结论和建议

本文首先对改革开放以来我国住房政策的调整中,住房属性的变动和影响进行归纳分析,得出对住房属性的认识偏差导致住房发展长期存在难题的结论,并总结了我国住房发展存在的主要问题:(1)住房价格上涨过快,引发住房投资属性的重视;(2)住房租赁市场不健全,削弱住房社会属性的作用;(3)住房资源占有不公平,限制住房居住属性的实现。本文进一步从产权经济学的角度切入,从理论上探究我国住房发展存在问题的原因,首先分析了产权界定与产权残缺的关系;其次,结合我国住房产权的实际情况,从排他性和可让渡性的权利属性出发,分析我国产权界定现状,及其对住房市场和住房属性的影响,得出我国住房制度重所有权、轻使用权,以及重城市住房产权、轻农村住房产权的结论。在对现实状况梳理和理论分析的基础上,本文最终构建了兼顾住房两种属性的住房制度改革方案,即以住房产权为核心,平衡和调整住房双重属性,以人口流动、土地配置为抓手,从而实现居民居住有保障、住房投机有控制、城乡居民住房权益获得感有提升的住房制度改革目标。

安居才能立业,住房问题是重要的民生问题,“住有所居”目标的实现直接关系到社会主义现代化建设,关系到人民美好生活需要的满

足,关系到新时代中国梦的实现。党的十九大报告对“住有所居”的目标做出强化,具有重要的战略意义。在我国住房制度的改革过程中,不论是从政府的角度,还是从市场和消费者的角度,平衡好住房的“双重属性”都是至关重要的。然而,在改革过程中,如何使政策落地、如何有针对性地准确把握,还需要进行很多工作。

第一,住房产权控制需因地制宜,合理调整。需引导各地方政府有效配合,针对各地供需矛盾的不同,合理调整各地公有产权与私人产权之间的比例配置,对于住房供求矛盾大的地区可以适当增加政府对住房产权的控制比重,强调住房的社会属性,对于住房矛盾小的地区可以适当降低政府对住房产权的控制比重,实现对剩余控制权的索取,兼顾住房双重属性,稳定各地区房地产市场。但是,在制定配置比的过程中,公有产权住房涉及政府财政支出,而私人产权涉及政府财政收入问题,皆属于各地方政府密切关注的问题。因此,需合理调整财政制度等,引导各地方政府有效配合住房制度改革。

第二,住房的两种属性的把握不可偏颇,需谨慎稳妥调整。长期以来,由于我国住房制度重所有权而轻使用权,重城市住房产权而轻农村住房产权的问题,导致住房投资者对城市住房价值预期过大,从而导致住房投资旺盛,而随着人口城镇化带来的日益增长的居住需求难以得到满足。在住房制度改革的过程中,需合理引导消费者降低炒房的热情,但合理投资活动对于房地产市场体系的形成和完善具有显著正效应^[24],它将是我国发展租赁市场的重要住房来源。因此,不论是从政府角度说的经济属性与社会属性,还是从市场和消费者角度说的投资属性与居住属性,都应谨慎稳妥调整,寻求住房两种属性之间的平衡。

第三,住房产权结构与住房属性的把握,应当适应发展的需求,并进行动态调整。住房公有产权与私人产权的结构是与住房市场供求矛盾相关的,要针对市场供求矛盾的变动,采取不同的住房产权配对策,从而实现住房双重属性的动态平衡。而住房市场供求关系又是社会经济发展的内容和表现,不同地区发展状况不同,同一地区在不同阶段的发展状况也不同,因此,要适应

不同的发展状况和发展需求,对产权结构和住房属性有准确的把握,并进行动态的调整,如此才能形成相辅相成的发展方式。

第四,住房使用权的权能需要进一步明确和细化,从而保障租房者的公共服务获取权。我国的住房制度重所有权轻使用权的结果,是导致所有权相比使用权具有更丰富的权能,住房所有权与户籍绑定,住房所有者可以享受当地的教育、医疗等公共服务,而租赁住房的住房使用者却无法享受这些服务,这无疑从根本上限制了住房居住属性的实现。因此,应当以公共服务均等化为目标,通过明确租房与购房所享有的教育、医疗、就业等公共服务获取权的权能范围和大小,消除租房人在公共服务上的“权益歧视”,引导人们从购房转为租房,从而弱化住房的投资属性,增强住房的居住属性,并不断实现两种属性的平衡和调整。

参考文献

- [1] 王小广. 房地产库存问题与去库存对策 [J]. 理论探索, 2017 (2): 16-21.
- [2] 廖海勇, 陈璋. 房地产二元属性及财富效应的区域差异研究 [J]. 财贸研究, 2015 (1): 47-54.
- [3] 周密, 刘秉镰. 供给侧结构性改革为什么是必由之路?——中国式产能过剩的经济学解释 [J]. 经济研究, 2017 (2): 67-81.
- [4] 林永民, 吕萍. 基于住房属性视角下的住房供给侧改革路径研究 [J]. 现代管理科学, 2017 (8): 97-99.
- [5] 王振坡, 郝曼, 王丽艳. 住房消费需求、投资需求与租买选择差异研究 [J]. 上海经济研究, 2017 (8): 10-20.
- [6] 纪楠楠. 从住房属性谈我国保障性住房发展走向 [J]. 财经理论研究, 2014 (3): 10-16.
- [7] 王振坡, 郝曼, 王丽艳. 住房消费需求、投资需求与租买选择差异研究——基于天津市的实证分析 [J]. 城市发展研究, 2018, 25 (5): 44-51.
- [8] 刘婷婷, 张典. 消费需求、投资需求与家庭住房消费决策——基于微观调查数据的分析 [J]. 消费经济, 2015 (1): 3-9.
- [9] 王宇锋. 改革开放四十年我国城市住房制度体系: 演变逻辑与展望 [J]. 江西财经大学学报, 2019 (3): 30-39.
- [10] 李正图, 杨维刚, 马立政. 中国城镇住房制度改革

革四十年 [J]. 经济理论与经济管理, 2018 (12): 5-23.

[11] 吴宾, 杨彩宁. 住房制度、住有所居与历年调控: 自 1978~2017 年中央政府工作报告观察 [J]. 改革, 2018 (1): 74-85.

[12] 杨超. 住房属性、住房规律与我国城镇居民住房制度变迁研究 [J]. 中国物价, 2019 (3): 70-73.

[13] 李哲, 李梦娜. 共有产权住房政策的反思: 定位、现状与路径 [J]. 当代经济管理, 2018, 40 (4): 39-45.

[14] 崔光灿. 住房政策目标双重属性与市场稳定 [J]. 华东师范大学学报 (哲学社会科学版), 2018, 50 (1): 149-155+180-181.

[15] 邓大伟, 诸大建. 保障性住房提供的强制性指标配建模式探讨——基于住房的属性 [J]. 城市发展研究, 2009, 16 (1): 131-134.

[16] 杨赞, 张欢, 赵丽清. 中国住房的双重属性: 消费和投资的视角 [J]. 经济研究, 2014 (S1): 55-65.

[17] 科斯, 阿尔钦, 德姆塞茨, 等. 财产权利与制度变迁 [M]. 上海: 上海三联书店, 1995: 188-189.

[18] DEMSETZ H. Toward a theory of property right [J]. American Economic Review, 1967, 57 (2): 347-356.

[19] 思拉恩·埃格特森. 经济行为与制度 [M]. 北京: 商务印书馆, 2004: 38-40.

[20] 张峰. 产权残缺与利益公共补偿——基于市场与政府职能边界的理论探讨 [J]. 中南财经政法大学学报, 2010, (4): 38-43, 26.

[21] 巴泽尔. 产权的经济分析 [M]. 上海: 上海三联书店, 1997: 88-90.

[22] A·A·伯利, G·C·米恩斯. 现代公司与私有财产 [M]. 北京: 商务印书馆, 2005: 75-76.

[23] HART O, MOORE J. Property rights and the nature of the firm [J]. Journal of Political Economy, 1990, 98: 1119-1158.

[24] 周建成. 房地产: 属性嬗变、投资活动与市场演进 [J]. 财贸经济, 2007 (8): 115-120.

Housing Attribute Dilemma, Property Right Deficiency and Housing System Reform: Discussion Based on the Evolution and Adjustment of China's Housing Policy

Lyu Ping, Qiu Jun, Ding Fujun, Yu Luyuan

【Abstract】 Taking the basic attributes of housing as the starting point, this paper studies the change and influence of housing attributes in the adjustment of housing system in different periods, analyzes the long-term problems of housing development caused by the imbalance of housing attributes, and puts forward the problems existing in China's housing system and the direction and path of reform based on the relevant theories of property right economics. This paper has built a path to realize the adjustment of housing system in the new era, which is, taking housing property right as the core and accurately grasping the "dual attribute" of housing, aiming at ensuring residents' housing, controlling housing speculation and improving the sense of housing rights of urban and rural residents, and focusing on population mobility and land allocation. According to the research, the attributes characteristics of housing should be paid more attention to in the housing policy with housing property right as the core, and it should be adjusted dynamically and reasonably according to local conditions to achieve the stabilization of housing market and the expected regulatory goals.

【Key words】 Basic Attributes of Housing, Housing System Reform, Housing Property Rights, Policy Implementation